

Combatiendo la Pobreza con hechos

3

El progreso cuenta con información sólida en Filipinas

Catorce años después de la primera prueba, el sistema de seguimiento comunitario se implantó en toda Filipinas con un fuerte respaldo de todos los niveles de gobierno. Los variados usos de la información obtenida van desde la planificación y focalización de programas hasta la asignación presupuestal. El sistema es utilizado también para monitorear los avances del país hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Rolando A. Londonio, director de Cooperativas en Pasay, en Gran Manila, explica cómo el programa HOPES (esperanzas, en inglés) procura mejorar la vida y las perspectivas de muchos jóvenes que están fuera de la enseñanza formal mediante la prevención del sida, la capacitación y ubicación laboral, la educación con sistemas de aprendizaje alternativos y el fomento del deporte, el arte y la cultura.

El programa SMILES (sonrisas, en inglés) apunta a las familias para suministrar abrigo y atención a la salud y la desnutrición, garantizar la identidad, el afecto y la protección, así como fomentar la educación, el empoderamiento y el ahorro. SMILES se propone reducir la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). "La meta principal es llevar y mantener las sonrisas en el rostro de los niños. Las sonrisas son indicadores de progreso", dice Londonio.



Rolando A. Londonio

El sistema de seguimiento comunitario (SSC) sentó las bases de estos y otros programas, dice Londonio. Permitió identificar a las familias de los barrios pobres que necesitan ayuda y a las familias de los trabajadores emigrados que viven con sacrificio.

El alcalde Wenceslao "Peewee" B. Trinidad adoptó el SSC, que fue implementado por primera



Jonathan Igharas

El gobierno de Pasay está decidido a reducir la pobreza, una realidad para muchos residentes.

vez en 2004 por la ingeniera Merlita Lagmay, Coordinadora de Planificación y Desarrollo de Pasay. En 2005, el primer censo de toda la ciudad reveló algunos "hechos alarmantes", tales como un 19,8% de desempleo, 8000 niños entre 6 y 12 años de edad fuera de la escuela primaria y 5000 jóvenes que no asistían a cursos superiores.

"¿Porqué ocurrió esto?", pregunta Norie Alvarado, de la Oficina de Planificación y Desarrollo. "La educación es una prioridad del gobierno: la escuela es gratuita y hay escuelas cerca de los hogares, pero parece que muchas familias no pueden pagar los útiles y los uniformes escolares", agrega.

Acerca del SSC

El Sistema de Seguimiento Comunitario (SSC) es una manera organizada de recolectar, analizar y verificar información local para ser usada por los gobiernos locales, el gobierno nacional, ONG y la sociedad civil para planificar, presupuestar e implementar programas de desarrollo local, así como monitorear y evaluar su desempeño. Puesto a prueba en Filipinas, se aplica hoy en 14 países de África, Asia y América Latina.

Con el foco en la familia

Congestionada y ruidosa, con unos 400 000 habitantes, en la zona metropolitana de Manila, Pasay quiere ser "una ciudad panorámica superior, próspera en negocios y oportunidades, guiada por un liderazgo local dinámico y eficiente, así como un hogar para personas seguras y honestas", según la visión colocada en su portal.

Es más fácil decirlo que hacerlo. Actualmente, Pasay padece superpoblación, desempleo y pobreza: el 47% de los hogares de la ciudad viven debajo de la línea de pobreza. Pero la ciudad está decidida a lograrlo y concentra sus esfuerzos en reducir la pobreza, mientras mejora la educación, la salud y el medio ambiente, apoyándose en las familias.

En 2005, el gobierno de Pasay decidió apelar al potencial de las familias para luchar contra la pobreza. Con la Hermandad de Ministros Cristianos y en asociación con Habitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ciudad lanzó una iniciativa para "territorializar" los ODM en cada familia, volviendo a cada familia defensora, promotora y realizadora de los ODM.

Los ocho objetivos de los ODM fueron traducidos en compromisos sencillos (ver la tabla *Territorializar los ODM*). Desde entonces, 80 000 familias firmaron la Declaración de Compromiso de los ODM de la Familia.

Territorializar los ODM

El censo del SSC apoyó los esfuerzos de la ciudad con datos sobre las condiciones de vida de cada hogar en todos los *barangays* (pequeños barrios), junto con información vital sobre sus necesidades y prioridades. Esto permitió lanzar programas apropiados.

Por ejemplo, cuando se supo que los residentes a menudo gastaban recursos escasos para viajar a la municipalidad para hacer cola por empleo y referencias laborales, con pocas posibilidades de éxito, el gobierno municipal asociado con el sector comercial decidió organizar ferias de empleo en los *barangays*, donde los postulantes eran

TERRITORIALIZAR LOS ODM

Objetivo de Desarrollo del Milenio	Objetivo de la Familia de Pasay
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Mi familia tiene trabajo y ahorros
Lograr la enseñanza primaria universal	Todos nuestros niños van a la escuela
Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	Hombres y mujeres tenemos iguales derechos
Reducir la mortalidad infantil	Todos nuestros niños son sanos
Mejorar la salud materna	Mantenemos la gestación materna segura y saludable
Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Evitamos el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Mantenemos limpios nuestros hogares y el medio ambiente
Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Estamos participando en el desarrollo comunitario

entrevistados y contratados en el acto. El índice de contratación de la Oficina del Servicio Público de Empleo aumentó en 62%. Con la Autoridad de Educación Técnica se desarrolló un programa para actualizar las habilidades de los desocupados.

Londonio señala que el SSC sirvió de base para una ordenanza que exige que todas las empresas situadas en la ciudad contraten 60% de su fuerza laboral en Pasay.

Cuando los datos mostraron que había 114 hogares dependientes de trabajadores en el extranjero en uno de los 201 *barangays* de la ciudad, se creó un grupo de ahorro y se estableció un pequeño mercado como recurso de empleo y de servicios.

El Programa Bayanihan Banking integra los esfuerzos de reducción de la pobreza. Utiliza la tradición filipina de *bayanihan* o ayuda mutua, para alentar el ahorro en grupo entre los pobres. También provee servicios financieros accesibles, asociados con cooperativas y programas nacionales que brindan formación para proyectos de subsistencia. De tan exitoso, el proyecto está siendo replicado en todo el país.

"Todos estos son productos del SSC. No podríamos hacer esto sin datos de línea de base", comenta Londonio.



Entre las herramientas desarrolladas para combatir el desempleo: ferias de empleo y programas para actualizar las habilidades.

En reconocimiento de estos esfuerzos, Pasay fue elegida por el PNUD y la Fundación Galing Pook como un de las ganadoras del premio Gawad Galing Pook en 2006. Estos premios reconocen la innovación y la excelencia en la gobernanza local.

Apoyo y promoción nacional



El Hon. Domingo Panganiban (izquierda), principal convocante y secretario general de la Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza, elogia la experiencia de Pasay y el éxito del SSC.

"Cuando vine a esta comisión sentí que necesitábamos juntar

todos nuestros recursos para enfrentar el problema de la pobreza. Hablé con gobernadores y alcaldes para que nos informaran directamente cómo podíamos contener la pobreza y el hambre. Ninguno podía responder excepto decir: 'en mi provincia, saneamiento es mi prioridad', 'en mi provincia, los medios de subsistencia son mi prioridad'. ¿Pero de qué proyecto de subsistencia estamos hablando? ¿Es un proyecto de corto o de largo plazo, que movilizará a todos los niveles de gobierno? No había coordinación", dice.

El sistema de seguimiento comunitario, que conoció en 2003, le dio la solución.

Panganiban ve muchos usos de los datos. Uno es orientar mejor la asistencia a los pobres en programas tales como tarjetas de salud y de consumo de arroz. En una zona, el SSC mostró que sólo 1200 hogares merecían tener tarjetas de acceso gratuito a servicios de salud, no los 3000 que la habían recibido.

La formación también es crucial. "Los datos nos dirán cuántos están afuera de la escuela, sus edades y su sexo.

Cuando lo sepamos, nuestra gente puede empezar a entrevistar a los posibles profesores". Panganiban cita un programa reciente por medio del cual "en una de las zonas más pobres, graduamos a 300 en reflexología, confección de bisutería para disfraces y reparación de teléfonos celulares".

En marzo de 2009, el Ministerio del Interior y Gobierno Local (MIGL) lanzó el Programa de Asistencia Económica Local para apoyar proyectos de reducción de la pobreza que se basaran en datos del SSC y la prioridad de la comunidad. La meta es reducir el impacto de la crisis financiera mundial sobre las economías locales. El programa también apoya la implementación del SSC en comunidades donde aún no haya sido introducido. Esta iniciativa es una ampliación del Programa de Donaciones para el Desarrollo SSC-PNUD lanzado en 2005 para suministrar fondos a gobiernos locales y ONG que atiendan necesidades de desarrollo identificadas por medio del SSC.

Panganiban es uno de los más fuertes defensores del SSC. "El gobierno filipino ha dado mucho apoyo a esta iniciativa", comenta. Por ejemplo, El Plan de Desarrollo Filipino de Mediano Plazo 2004-2010 plantea expandir la cobertura del SSC a todas las unidades de gobierno local para 2010. Agencias clave del gobierno, como la Autoridad Económica y de Desarrollo Nacional, la Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza (CNLP), el MIGL y la Liga de Municipalidades de Filipinas, han apoyado el uso del SSC como una herramienta de seguimiento tanto para diagnosticar la pobreza a nivel local como para territorializar los ODM. La CNLP y el MIGL financian la formación de los equipos locales en metodología y análisis del SSC.

Hacia la implementación nacional

Dado su modesto comienzo en 1994, la propagación del SSC en Filipinas y su aceptación a todos los niveles de gobierno son destacables. De las pruebas piloto en dos *barangays* de la provincia de Bulacan y su adopción en la provincia de Palawan en 1999, en enero de 2009 era implementado en 52 provincias (en 26 de ellas totalmente), 531 municipios y 42 ciudades, un total de 13 498 *barangays*. La meta es la cobertura nacional en 2010.

Bajo la dirección de Celia Reyes, coordinadora de la Red SSC, y con apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), el equipo de la red en el Instituto Ángelo King de la Universidad De La Salle (Manila) ha orientado esta replicación y adaptación. Los costos de implementación son asumidos en gran parte por los gobiernos locales, un índice de su valoración del sistema. Manuel Gotis, director de Desarrollo del Gobierno Local en el MIGL, dice que los gobernadores de las provincias de Negros Oriental y Tarlac destinaron cada uno 6 millones de pesos para implementar el SSC en su jurisdicción. La ciudad de Zamboanga destinó 2 millones.

Otros asociados y donantes, como el PNUD, Habitat, el Fondo de Población de la ONU y el Banco Mundial, han contribuido a la implementación del SSC y proyectos resultantes, lo cual augura una buena sustentabilidad. Organizaciones de la sociedad civil también adoptaron el SSC. Social Watch Filipinas, por ejemplo, integró el sistema a su propio seguimiento de los ODM y, como dice René Raya, coordinadora de Desarrollo del Programa, para "llamarle la atención a los gobiernos".

Al crecer, el SSC en Filipinas se adaptó a las circunstancias locales y usos particulares, incluyendo indicadores específicos para las comunidades. Para monitorear y territorializar los ODM, el SSC agregó un indicador sobre salud materna.

Los datos no son sólo útiles a nivel local. Introducidos en un sistema informatizado de archivo nacional instalado en la CNLP y la Liga de Municipalidades de Filipinas, es accesible para los gobiernos y los investigadores.

Liderando nuevas aplicaciones, el equipo del SSC de Filipinas está probando su uso para la elaboración de

presupuestos con sensibilidad de género. Una experiencia en la ciudad de Escalante confirmó la utilidad del SSC, que fue modificado para captar informaciones pertinentes de género, como educación y habilidades de subsistencia, con vistas a la definición de objetivos y recursos. Por ejemplo, el uso más bien indiscriminado del presupuesto de la ciudad se reorientó hacia programas coherentes con los hallazgos del SSC: alimentación escolar suplementaria, atención materna e infantil e internación gratuita en los hospitales del gobierno local, entre otras medidas.

De esta y otras maneras, "el SSC es buena política", dice Manuel Gotis, del MIGL.

Este estudio de caso fue redactado por Michelle Hibler, redactora principal del IDRC.

Las opiniones expresadas en este estudio de caso provienen de investigadores financiados por el IDRC y de expertos en el terreno.

www.idrc.ca/en_foco_pobreza

Para mayor información

Celia Reyes
CBMS Network Leader
Angelo King Institute for Economic and
Business Studies
De La Salle University
Room I-1016 10th Floor, Angelo King
International Center
Estrada Corner Arellano Avenue
Malate, Manila 1004
Philippines

TELÉFONO Y
FAX: 632-526-2067
CORREO
ELECTRÓNICO: reyesc@csb.dlsu.edu.ph

Junio de 2009

ESTUDIO DE CASO-35



Fuentes Mixtas
Grupo de producto de bosques bien
manejados, fuentes controladas y
madera o fibra reciclada
www.fsc.org Cert no. SGS-COC-1022
© 1996 Forest Stewardship Council



Programa Globalización, Crecimiento y Pobreza
International Development Research Centre
PO Box 8500, Ottawa, ON
Canada K1G 3H9

TELÉFONO: 1-613-236-6163
FAX: 1-613-567-7748
CORREO ELECTRÓNICO: ggp@idrc.ca
SITIO WEB: www.idrc.ca/ggp

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá es una de las instituciones líderes mundiales en la generación y aplicación de nuevos conocimientos para enfrentar los desafíos del desarrollo internacional. Desde hace casi 40 años, el IDRC ha trabajado en estrecha colaboración con investigadores del mundo en desarrollo en su búsqueda de los medios para construir sociedades más sanas, equitativas y prósperas.

Canada